

Særregler i beskatningen av alderspensjonister*

Dag Rønningen og Dennis Fredriksen

Befolkningsutviklingen tilsier at det vil bli stadig flere alderspensjonister per yrkesaktiv. I tillegg vil de fremtidige alderspensjonistene få økte pensjonsinntekter som følge av økte pensjonsrettigheter. Under forutsetning av at grunnbeløpet vokser i takt med lønningene vil alderspensjonistenes disponible inntekt øke betydelig mer enn for resten av befolkningen i perioden fram til 2030. Den økende andelen alderspensjonister og deres sterke inntektsutvikling vil innebære store utgifter til finansieringen av folketrygden. Det kan derfor være grunn til å spørre om det er ønskelig å fortsette og særbehandle alderspensjonistene gjennom skattesystemet. Med dagens skatteregler er alderspensjonister skattlagt lempeligere enn yrkesaktive ved skattebegrensningsregelen, ved at trygdeavgiften er lavere og ved at det er særfradrag for alder og uførhet. I denne artikkelen viser vi hvor mye disse særreglene utgjør i form av reduserte skatter for alderspensjonistene og vi redegjør for fordelingen av denne fordelen fram til 2030. Analysen er en oppdatering av Gravningsmyhr (1995), men med et noe annet modellverktøy. Resultatene våre viser at en gjennomsnittlig alderspensjonist hadde samlede skattefordeler på 11700 kroner i 1995 mens de øker til 13200 kroner i 2030 (beløpene er i 1999-kroner). Inntektsulikheten blant alderspensjonistene reduseres dersom en fjerner fordelene med lav trygdeavgift, mens en fjerning av skattebegrensningsregelen bidrar til en økning i inntektsulikheten både i 1995 og 2030. Særfradraget for alder og uførhet har liten effekt på inntektsfordelingen blant alderspensjonistene. Alle skattefordelene til sammen gir større likhet i inntektsfordelingen blant alderspensjonister i 1995 og 2030, men skattefordelene reduserer inntektsulikheten mindre i 2030 enn i 1995. Resultatene samsvarer med resultatene i Gravningsmyhr (1995).

Innledning

Befolkningsutviklingen tilsier at det i årene framover vil bli en sterk økning i antall alderspensjonister relativt til antall yrkesaktive. Samtidig vil alderspensjonistene få større pensjonsrettigheter, noe som fører til at pensjonsinntektene øker. En sterk økning i antall alderspensjonister som får økte pensjonsinntekter vil medføre store økninger av utgiftene for å finansiere alderspensjonene, noe som gir grunnlag for å spørre om det er ønskelig å særbehandle alderspensjonistene via skattesystemet. I dag er alderspensjonister skattlagt lempeligere enn yrkesaktive gjennom tre særskilte skatteregler:

- i) lavere trygdeavgift
- ii) særfradrag for alder og uførhet
- iii) skattebegrensningsregelen

Det er flere andre pensjonistgrupper som også kommer inn under disse reglene. I denne artikkelen ser vi imidlertid kun på effektene for alderspensjonistene.

Det kan være flere grunner til at alderspensjonister bør skattlegges lempeligere enn yrkesaktive. Den mildere beskatningen av pensjonister ble ved innføringen av folketrygden motivert av et ønske om at det bør være et rimelig forhold mellom pensjon og inntekt fra sysselsetting, se «Ot.prp. nr. 17 1965-66» og Magnusen (2002). De tre særskilte skattereglene kan også begrunnes hver for seg. Særfradraget er ment å skulle være en kompensasjon for at eldre gjerne har større helseutgifter enn yrkesaktive. Pensjonsinntekter gir ikke opparbeiding av pensjonspoeng, og det kan derfor være rimelig at trygdeavgiften er lavere enn for yrkesaktive. Skattebegrensningsregelen er motivert av målsettingen om at minstepensjonister ikke skal betale skatt.

I Velferdsmeldingen, «St.meld. nr. 35 1994-95», ble det uttrykt at man ønsket en tilnærming av beskatningen av yrkesaktive og pensjonister med midlere og høyere inntekter. Dette har foreløpig ikke fått gjennomslag.

Dag Rønningen er førstekonsulent ved Gruppe for arbeidsmarked og bedriftsadfærd. (dag.ronningen@ssb.no)

Dennis Fredriksen er forsker ved Gruppe for offentlige finanser. (dennis.fredriksen@ssb.no)

* Vi takker Bjørn Naug, Nils Martin Stølen og Thor Olav Thoresen for kommentarer og forslag under arbeid med artikkelen.

Vi beregner størrelsen på skattefordelene og fordelingen av dem etter alderspensjonisthusholdningenes disponible inntekt fram til 2030. Da får vi belyst skattefordeleneffekter sett i lys av den aldrende befolkningen og alderspensjonistenes sterke inntektsøkning i denne perioden. Vi ser på inntektsfordelingseffektene både blant alderspensjonistene og for hele befolkningen.

Denne artikkelen bygger på et prosjekt for Finansdepartementet, der vi har gjort tilsvarende analyser som i Gravningsmyhr (1995) med mikrosimuleringsmodellen MOSART, se Rønningen og Fredriksen (2002).

Tre skatteregler som innebærer lavere skatt for alderspensjonister¹

i) Lavere trygdeavgift

Det er tre satser for trygdeavgift. For inntekter som ikke gir rett til pensjonspoeng betales lav sats, dvs. 3 prosent. Personer under 70 år betaler lav trygdeavgift på pensjoner, føderåd og livrente i arbeidsforhold. Det gjelder all personinntekt for personer på 70 år og over. For arbeidsinntekt der det er pålagt arbeidsgiveravgift, betales mellomtsats, som er 7,8 prosent. For næringsinntekt betales høy sats, 10,7 prosent.²

ii) Særfradrag for alder og uførhet

Fra og med 70 års alder har man rett til særfradrag på grunn av alder. Personer mellom 67 og 70 år kan velge om de vil heve hel eller delvis pensjon etter folketrygden. Man får særfradrag for alder i forhold til hvor mye pensjon som tas ut. Ektefeller som lignes sammen skal som hovedregel til sammen bare ha ett fullt særfradrag. Dersom bare én av ektefellene har krav på særfradrag for alder, gis særfradraget til denne personen. For de måneder begge ektefeller har alderspensjon, blir særfradraget fordelt med en halvpart på hver.³ Det kan også gis særfradrag for uførhet etter nærmere bestemte regler.

iii) Skattebegrensningsregelen for lav inntekt

Alle som har fylt 70 år omfattes av skattebegrensningsregelen. I tillegg kommer skatteyttere under 70 år som har mottatt i) alderspensjon, ii) avtalefestet pensjon, iii) uførepensjon eller foreløpig uførestønad som gir rett til særfradrag med fulle månedsbeløp, iv) etterlattepensjon og v) overgangsstønad etter folketrygdloven, under denne regelen. Beregningsgrunnlaget er årets alminnelige inntekt etter korreksjon for eventuell formue, men før fradrag for særfradrag for forsørgelse, alder, lettere nedsatt ervervsevne, uførhet, store sykdomsutgifter mv. Inntektsgrensene for å slippe skatt ligger i 2002 på 81 100 kroner for enslige, og 131 700 kroner for ektepar. Motivasjonen for skattebegrensningsregelen er at minstepensjonister

skal slippe å betale skatt. Intensjonen i skattesystemet er imidlertid slik at bortsett fra lavere trygdeavgift og særfradrag for alder og uførhet, er det meningen at pensjonister skal betale skatt i forhold til inntekten som andre inntektstakere. Derfor er det slik at skattefordelen av skattebegrensningsregelen trappes ned når inntekten stiger. Dette gir høyere marginalsatt enn for ordinære inntekter. Når inntekten etter fradrag, men før særfradrag, overstiger inntektsgrensene for å slippe skatt, kan imidlertid skatten maksimalt utgjøre 55 prosent av overskytende beløp. Skattebegrensning gjelder ikke toppskatt og formuesskatt. En skattyter kan lignes etter vanlige regler eller etter skattebegrensningsreglene, og man vil alltid bli beskattet etter den regel som gir lavest skatt.

Forutsetninger for analysen

Vi benytter mikrosimuleringsmodellen MOSART til å beregne skattefordelene av de særskilte skattereglene. MOSART er en mikrosimuleringsmodell for framskrivinger av befolkningen, arbeidsstyrken, utdanningsnivået og folketrygden, og er godt egnet til å beregne betydningen av særskilte skatteregler med hensyn på størrelsen av skattefordelene og fordelingsvirkningene over tid. Framskrivningen gjøres ved å simulere livsbanen til hvert enkelt individ i et representativt utvalg av befolkningen med hensyn til inn- og utvandring, dødsfall, fødsler, ekteskapelig status, utdanning, yrkesdeltaking og pensjonering. De begivenheter som kan inntreffe for et individ i et år trekkes ut fra overgangssannsynligheter som avhenger av kjennetegn ved det enkelte individ. MOSART-modellen er dokumentert i Fredriksen (1998).

Vi viser effektene av skattefordelene fram til 2030, med hovedvekt på en sammenlikning av 1995 og 2030. Veksten i antall personer i ulike aldersgrupper er i samsvar med Statistisk Sentralbyrås framskrivninger av befolkningen. Regelverket for opparbeiding av pensjonsrettigheter er antatt å være uendret i hele perioden. Grunnbeløpet i folketrygden forutsettes å vokse i takt med lønnsnivået. Særfradraget vokser som grunnbeløpet i hele perioden. De viktigste forutsetningene er vist i en egen boks.

Vi har ikke gjort sensitivitetsanalyser med hensyn til de forutsetninger som er lagt til grunn for framskrivingene. En viktig forutsetning er antakelsen om at grunnbeløpet vokser i takt med lønningene. Det har ikke skjedd fram til nå. Underreguleringen av grunnbeløpet betyr at tilleggspensjonen blir lavere. Samtidig har minstepensjonen økt via særtillegget. Vi forutsetter imidlertid at grunnbeløpet vokser i takt med lønningene i hele perioden fra 1995 til 2030. Fram til 2030 vil andelen minstepensjonister avta sterkt, da

¹ Omtalen av skattereglene er hentet fra Lignings ABC (2001).

² I MOSART skilles det ikke mellom nærings- og arbeidsinntekt. Høy sats er derfor ikke med i modellen.

³ I MOSART er særfradraget modellert enklere enn regelverket beskrevet over. Enslige pensjonister får ett helt særfradrag, mens gifte får et halvt særfradrag hver.

Viktige forutsetninger i MOSART, basisår 1999

| | |
|-------------------------------|------------------------------|
| Netto innvandring | 10 000 per år |
| Levealder | Øker 4-5 år fram til 2050 |
| Samlet fruktbarhetstall (SFT) | 1,8 |
| Skolegang | Som i 1999 |
| Tilgang nye uføre | Som gjennomsnittet 1995-1999 |
| Avtalefestet pensjon | Som i 2000 |
| Yrkesdeltaking | Som i 1999 |
| Priser, lønninger, grunnbeløp | Som i 1999 |

flere av alderspensjonistene vil ha opparbeidet seg større pensjonsrettigheter. Denne utviklingen vil gi økt betydning for den lavere trygdeavgiften og særfradraget, mens skattebegrensningsregelen får mindre betydning for alderspensjonistene. Dersom grunnbeløpet fortsatt underreguleres i perioden vi ser på, vil skattebegrensningsregelen få større betydning, mens den lavere trygdeavgiften og særfradraget får noe mindre betydning enn i våre framskrivninger. En annen viktig forutsetning er at fordelingen av arbeidsinntekt er stabil. Dersom ulikheten i arbeidsinntekten øker vil dette kunne ha konsekvenser for virkningen av særreglene.

Befolkningsutviklingen fram til 2030

Tabell 1 gir en oversikt over andeler i befolkningen som bor i henholdsvis alderspensjonisthusholdninger og andre pensjonisthusholdninger. Alderspensjonisthusholdninger er definert som husholdninger med minst én alderspensjonist, mens andre pensjonisthusholdninger er resterende husholdninger i befolkningen der det er minst én uførepensjonist, AFP-pensjonist, etterlattepensjonist eller attføringspensjonist. Vi ser at andelen i alderspensjonisthusholdninger går noe ned fra 1995 til 2010, for så å øke kraftig fram til 2030. De som i perioden fram mot 2010 går av med pensjon ble født på 1930-tallet og på begynnelsen av 1940-tallet. Dette er mindre årskull, selv om fødselstallene økte allerede omkring 1935 og framover. Fødselstallet økte sterkt rett etter krigen, og sammen med store årskull født på 1950- og 1960-tallet vil dette føre til en sterk økning i antall alderspensjonister fram mot 2030. Andelen i andre pensjonisthusholdninger øker sterkt mellom 1995 og 2010, noe som spesielt skyldes en stor økning i antall uførepensjonister. Dette skyldes en økning i antall personer i de aldersgruppene der det er mange uføre. I 1995 bodde 15,7 prosent av befolkningen i alderspensjonisthusholdninger, og dette øker i våre framskrivninger til 20,7 prosent av befolkningen i 2030. I 2030 anslår vi at i overkant av 41 prosent av befolkningen vil leve i husholdninger med minst én pensjonist, mot i underkant av 30 prosent i 1995. Tallene i tabell 1 samsvarer rimelig godt med framskrivninger i Gravningsmyhr (1995). Forskjellene i forhold til våre tall kan til stor del tilskrives utvalgsusikkerhet og noe ulike metoder for framskriv-

Tabell 1. Prosentandel av befolkningen i pensjonisthusholdninger

| | 1995 | 1999 | 2010 | 2030 |
|-------------------------------|------|------|------|------|
| Alderspensjonisthusholdninger | 15,7 | 15,2 | 14,7 | 20,7 |
| Andre pensjonisthusholdninger | 14,0 | 16,6 | 21,4 | 20,6 |

Tabell 2. Gjennomsnittlig egen pensjon per person etter pensjoniststatus. Gjennomsnittlig egen disponibel inntekt i parentes. 1999-kroner

| | 1995 | 1999 | 2010 | 2030 |
|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Hele befolkningen | 18 700 (111 000) | 23 100 (129 700) | 28 200 (137 000) | 37 100 (147 500) |
| Alderspensjonister | 83 300 (121 100) | 100 000 (143 700) | 114 600 (165 500) | 130 600 (199 300) |

ing av husholdningsenhetene. I tillegg benytter vi en nyere befolkningsframskrivning.

Inntektsutviklingen for alderspensjonister mot 2030

Tabell 2 viser utviklingen i pensjonsinntekt og disponibel inntekt. Pensjonsinntekt er pensjonsinntekt fra folketrygden, dvs. tjenstepensjoner inngår ikke i pensjonsinntekten. Alle tall er i 1999-kroner. Vi ser at alderspensjonistene får økt pensjonsinntekt og disponibel inntekt i hele perioden fra 1995 til 2030. Disponibel inntekt for alderspensjonistene øker med 64 prosent fra 1995 til 2030. Den sterke inntektsutviklingen for alderspensjonistene skyldes i hovedsak at stadig flere i denne perioden vil ha opparbeidet seg høyere pensjonsrettigheter i folketrygden. For hele befolkningen er økningen i disponibel inntekt på 33 prosent i samme periode.

Gjennomsnittlige skattefordeler, 1995 - 2030

Økte pensjonsinntekter og endringer i befolknings-sammensetningen vil innvirke på «kostnadene» ved å opprettholde de særskilte reglene for alderspensjonistene og ha betydning for fordelingseffekten av reglene. Vi beregner skattefordelene som differansen mellom skattebetaling med dagens regler og skattebetaling i fravær av skattefordelene. Tidligere gikk vi kort gjennom hovedtrekkene ved de tre særskilte skattereglene for alderspensjonister som gjør at de betaler lavere skatt enn sysselsatte. Det bør presiseres at skattebegrensningsregelen for lav skatteevne og særfradrag for alder og uførhet også gjelder for flere andre grupper enn alderspensjonister og andre pensjonister. I tabell 3 er det vist hvor mye disse skattefordelene utgjør i gjennomsnitt i hvert av årene 1995, 1999, 2010 og 2030 for husholdninger med minst én alderspensjonist. Skattefordelen for husholdningen er målt per person, og alle tall er i 1999-kroner. Vi ser at lav trygdeavgift gir økende skattefordel i hele perioden. I kraft av at pensjonene øker, vil gevinsten ved lav trygdeavgift øke. Skattebegrensningsregelen har motsatt

Tabell 3. Gjennomsnittlige skattefordeler per person i husholdninger med minst én alderspensjonist, som følge av ulike skatteregler. 1999-kroner

| | 1995 | 1999 | 2010 | 2030 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Lav trygdeavgift | 2 300 | 2 900 | 4 500 | 7 200 |
| Skattebegrensningsregelen | 2 800 | 3 300 | 2 100 | 900 |
| Særfradrag | 1 200 | 1 500 | 2 000 | 2 900 |
| Alle skattefordeler | 11 700 | 13 200 | 12 800 | 13 200 |

utvikling. Økende inntekter for alderspensjonistene gjør at færre kommer inn under denne regelen, og dens betydning blir derfor mindre. Når det gjelder særfradraget, vil det være samme virkning som for den lave trygdeavgiften. Høyere inntekt vil gjøre at besparingen som følge av særfradraget vil øke, noe som vi ser av tabell 3. Vi ser ellers at alle skattefordelene tilsammen utgjør mer enn summen av hver og én av fordelene hver for seg. Dette skyldes at det er samspillseffekter mellom skattereglene. Om for eksempel den lave trygdeavgiften ble tatt bort, vil de som kommer inn under skattebegrensningsregelen ikke få økt skatt. Skattebegrensningsregelen vil derfor fange opp et eventuelt bortfall av en av de andre fordelene. Den gjennomsnittlige verdien av de samlede skattefordelene øker noe fra 1995 til 1999. For 1999 og 2030 er verdien av de samlede skattefordelene like, mens de er noe lavere i 2010.

Fordelingsvirkninger av de særskilte skattereglene

Fordelingseffektene av de særskilte skattereglene i årene framover belyses med utgangspunkt i «konstruerte» mål på inntekt i husholdningene. Bakgrunnen er at det er problematisk å sammenlikne inntektene i husholdninger med ulikt antall husholdningsmedlemmer. En husholdning med flere medlemmer trenger større inntekt enn en mindre husholdning for å oppnå samme konsumnivå. Dette bør det tas hensyn til ved beregning av fordelingen av skattefordelene. Man kan la hvert husholdningsmedlem veie like mye, slik at i en husholdning som består av 4 individer, og som har 400 000 kroner i disponibel inntekt, vil hver nyte godt av 100 000 kroner. I så fall antar vi at det ikke er noen stordriftsfordeler for en husholdning med flere personer relativt til en husholdning med bare én person. En annen mulighet er å benytte total disponibel husholdningsinntekt som inntektsmål. Det vil være rimelig å tro at det finnes visse stordriftsfordeler for større husholdninger, men at disse ikke er ubegrensede. Vi har valgt å beregne husholdningens ekvivalentinntekt som husholdningens totale disponible inntekt dividert på kvadratroten av antall husholdningsmedlemmer (Buhmann mfl. 1988).

Fordeling av skattefordelene etter inntektsnivå for alderspensjonister i årene 1995 og 2030 er vist i tabell 4 og tabell 5. Tabellene deler inn alderspensjonisthusholdningene i ti grupper etter stigende ekvivalentinntekt. Første desil inneholder de ti prosent av alderspensjonisthusholdningene med lavest ekvivalentinn-

Tabell 4. Desiltabell for skattefordelene, 1995, husholdningene sortert etter ekvivalentinntekten. Alderspensjonisthusholdninger. 1999-kroner

| | Gjennomsn. ekviv. innt. | Skattefordel av lav trygdeavg | Skattefordel av skattebegrensning | Skattefordel av særfradrag | Samlede skattefordeler |
|-------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|------------------------|
| Desil | | | | | |
| 1 | 77 900 | 0 | 2 500 | 0 | 9 900 |
| 2 | 88 700 | 0 | 4 300 | 0 | 12 600 |
| 3 | 100 200 | 0 | 6 300 | 0 | 14 900 |
| 4 | 109 600 | 200 | 6 700 | 200 | 15 700 |
| 5 | 119 800 | 300 | 5 200 | 400 | 14 700 |
| 6 | 131 100 | 800 | 4 400 | 900 | 14 300 |
| 7 | 143 200 | 1 600 | 3 400 | 1 400 | 13 600 |
| 8 | 162 100 | 3 700 | 1 000 | 2 700 | 12 100 |
| 9 | 189 000 | 6 300 | 200 | 3 500 | 12 100 |
| 10 | 261 000 | 11 200 | 200 | 3 600 | 15 300 |

Tabell 5. Desiltabell for skattefordelene, 2030, husholdningene sortert etter ekvivalentinntekten. Alderspensjonisthusholdninger. 1999-kroner

| | Gjennomsn. ekviv. innt. | Skattefordel av lav trygdeavg | Skattefordel av skattebegrensning | Skattefordel av særfradrag | Samlede skattefordeler |
|-------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|------------------------|
| Desil | | | | | |
| 1 | 119 900 | 200 | 6 000 | 200 | 15 500 |
| 2 | 148 700 | 1 300 | 1 800 | 1 200 | 12 700 |
| 3 | 168 800 | 4 400 | 500 | 3 500 | 12 100 |
| 4 | 186 200 | 6 800 | 100 | 4 100 | 12 300 |
| 5 | 203 800 | 7 900 | 0 | 4 200 | 12 700 |
| 6 | 222 700 | 9 000 | 0 | 4 100 | 13 400 |
| 7 | 244 900 | 10 400 | 0 | 4 000 | 14 400 |
| 8 | 271 200 | 11 200 | 0 | 3 900 | 15 100 |
| 9 | 313 800 | 13 400 | 0 | 3 700 | 17 100 |
| 10 | 422 200 | 19 000 | 0 | 3 600 | 22 400 |

tekt. I andre desil er de neste ti prosentene av alderspensjonisthusholdningene. Tiende desil er de ti prosent av alderspensjonisthusholdningene med høyest ekvivalentinntekt. Tabellene viser at lav trygdeavgift og særfradrag i første rekke er til fordel for personer med høye inntekter. Dette skyldes at skattefordelen av lav trygdeavgift øker mer enn proporsjonalt med inntekten på grunn av bunnfradraget, og særfradraget kommer til fordel først etter at inntekten har kommet over grensene der skattebegrensningsregelen gjelder. Skattefordelen av skattebegrensningsregelen er til størst fordel for de med lave inntekter.

Tabell 4 og 5 viser at fordelene av den lave trygdeavgiften øker fra 1995 til 2030. Dette skyldes at alderspensjonistene får økte inntekter. Fordelen av skattebegrensningsregelen øker for de med lavest inntekter. Alle andre får lavere fordel av skattebegrensningsregelen i 2030 enn i 1995. For særfradraget øker skattefordelen mest for de med midlere inntekter fram til 2030. Samlet sett er det alderspensjonistene i bunnen av inntektsfordelingen og på toppen i inntektsfordelingen som får økte skattefordeler fram til 2030, mens skattebyrden for alderspensjonister med middels inntekter vil være omlag uendret, ifølge simuleringsresultatene.

En annen måte å beskrive effekten av skattefordelene på er å anvende summariske mål på ulikhet før og etter at skattefordelene inkluderes i inntektene. Gini-koeffisienten er ett summarisk (aggregert) mål på ulikhet. Den vil ligge mellom 0 og 1, der større Gini-koeffisient innebærer større ulikhet. En Gini-koeffisient lik null betyr at all inntekt er likt fordelt, mens en Gini-koeffisient lik en betyr at én person eller husholdning mottar all inntekt i samfunnet. Dersom ulikheten målt ved Gini-koeffisienten reduseres med 1 prosent, er det samme reduksjon av ulikhet som vi ville oppnådd dersom vi reduserte alles inntekt proporsjonalt med en prosent og delte ut som et likt beløp til alle. Det betyr at alle med inntekter over gjennomsnittsinntekten gir fra seg mer enn de mottar, mens de med inntekter under gjennomsnittsinntekten mottar mer enn de gir fra seg (Aaberge 1997).

Gini-koeffisienter for 1995 er gjengitt i tabell 6, mens tabell 7 viser tilsvarende koeffisienter for 2030.⁴ Tabell 6 og 7 viser at ulikheten blant alderspensjonistene øker dersom en tar bort skattebegrensningsregelen, mens den reduseres dersom en fjerner fordelene med lav trygdeavgift. Både den lave trygdeavgiften og skattebegrensningsregelen har mindre effekt på inntektsulikheten blant alderspensjonistene i 2030 enn i 1995. Alderspensjonistene i nedre delen av inntektsfordelingen har større fordeler av den lave trygdeavgiften i 2030 enn i 1995 ettersom deres inntekter øker mye i denne perioden. Den lave trygdeavgiften bidrar derfor mindre til å skape ulikhet i inntektsfordelingen blant alderspensjonistene i 2030 enn i 1995. Skattebegrensningsregelen får også mindre effekt på inntektsfordelingen blant alderspensjonistene i 2030 som følge av at flere av alderspensjonistene har fått økt sine inntekter så mye at de ikke lenger kommer inn under denne regelen. For særfradraget er effekten på inntektsulikheten blant alderspensjonistene ulik for de to årene. Effekten er imidlertid svært liten både i 1995 og 2030.

Ulikheten blant alderspensjonistene øker dersom alle skattefordelene fjernes, og ulikheten øker mer enn om kun skattebegrensningsregelen tas bort. Dette kan forklares med at den lave trygdeavgiften og særfradraget er fordeler som går til alle alderspensjonister når skattebegrensningsregelen er fjernet. De som i tilfellet med skattebegrensningsregelen kom inn under denne regelen, vil uten skattebegrensningsregelen få fordeler av lav trygdeavgift og særfradrag. Når alle tre skattefordeler gjelder er det bare alderspensjonister med inntekter over grensene for å betale skatt etter skattebegrensningsregelen som har fordeler av den lave trygdeavgiften og særfradraget.

Effektene av de tre skattereglene på inntektsfordelingen for hele befolkningen virker på samme måte som blant alderspensjonistene, men effektene er mindre.

Tabell 6. Ulikhet i disponibel inntekt for ulike populasjoner, 1995, målt ved Gini-koeffisienten. Prosentvis endring i forhold til dagens regler i parentes

| | Alle fordeler | Uten lav trygdeavgift | Uten skattebegrensning | Uten særfradrag | Ingen skattefordeler |
|---------------------|---------------|-----------------------|------------------------|-----------------|----------------------|
| Hele befolkningen | 0,280 | 0,279 (-0,4) | 0,284 (1,4) | 0,280 (0,0) | 0,293 (4,6) |
| Alderspensjonistene | 0,204 | 0,195 (-4,4) | 0,216 (5,9) | 0,201 (-1,5) | 0,224 (9,8) |

Tabell 7. Ulikhet i disponibel inntekt for ulike populasjoner, 2030, målt ved Gini-koeffisienten. Prosentvis endring i forhold til dagens regler i parentes

| | Alle fordeler | Uten lav trygdeavgift | Uten skattebegrensning | Uten særfradrag | Ingen skattefordeler |
|---------------------|---------------|-----------------------|------------------------|-----------------|----------------------|
| Hele befolkningen | 0,252 | 0,249 (-1,2) | 0,254 (0,8) | 0,252 (0,0) | 0,256 (1,6) |
| Alderspensjonistene | 0,202 | 0,197 (-2,5) | 0,207 (2,5) | 0,204 (1,0) | 0,212 (5,0) |

Inntektsfordelingen for hele befolkningen blir jevnere fra 1995 til 2030. Dette kan blant annet tilskrives en økende andel alderspensjonister og at deres inntekter øker relativt til andre grupper i befolkningen. Ettersom alderspensjonistene har en jevnere inntektsfordeling enn resten av befolkningen, bidrar dette til at inntektsulikheten i hele befolkningen reduseres.

Avslutning

Alderspensjonister har tre særskilte skatteregler som gjør at de betaler lavere skatt enn yrkesaktive. I artikkelen har vi beregnet disse fordelene og sett på fordelings effekter av dem. Hovedresultatene er som følger:

- Under forutsetning av at grunnbeløpet vokser i takt med lønningene får alderspensjonistene økt disponibel inntekt med 64 prosent i gjennomsnitt fra 1995 til 2030; gjennomsnittlig disponibel inntekt for hele befolkningen øker med 33 prosent i samme periode.
- Gjennomsnittlige skattefordeler for en alderspensjonist var på 11700 kroner i 1995, og øker til 13200 kroner i 2030 (begge tall er målt i 1999-kroner).
- Den lave trygdeavgiften er til størst fordel for alderspensjonistene med høyest inntekter, og bidrar til å øke inntektsulikheten blant alderspensjonistene. Skattebegrensningsregelen gir størst fordeler for de med lav inntekt, og bidrar til å redusere inntektsulikheten blant alderspensjonistene både i 1995 og 2030. Særfradraget for alder og uførhet er til størst fordel for de med høyest inntekter i 1995, mens det er de i midten av inntektsfordelingen som har størst fordel av særfradraget i 2030. Effekten av særfradraget på inntektsulikheten blant alderspensjonistene er liten.

⁴ Gini-koeffisientene er beregnet med et «ulikhetsprogram» utviklet av Rolf Aaberge og Tom Vennemo i Statistisk sentralbyrå.

- De tre fordelene til sammen gir større likhet i inntektsfordelingen blant alderspensjonistene både i 1995 og 2030. Effekten av de særskilte skattereglene på inntektsfordelingen reduseres fra 1995 til 2030. Dette skyldes en relativt sterk inntekstøkning blant alderspensjonister, noe som gjør at flere alderspensjonister i den nedre delen av inntektsfordelingen får fordeler av den lave trygdeavgiften. Det gjør at denne bidrar mindre til å skape inntektsulikhet. Samtidig vil skattebegrensningsregelen omfatte færre alderspensjonister i 2030 enn i 1995.
- Det er skattebegrensningsregelen som virker gunstigst med henblikk på å redusere inntektsulikheten blant alderspensjonister, men effekten reduseres fra 1995 til 2030. For de med lavest inntekt øker imidlertid fordelene av skattebegrensningsregelen fra 1995 til 2030.

Referanser

Buhmann, B., L. Rainwater, G. Schmaus og T. M. Smeeding (1988): Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: Sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database, *Review of Income and Wealth* **34**, 115-142.

St.meld. nr. 1 (2001-2002): *Nasjonalbudsjettet 2002*, Finansdepartementet.

Fredriksen, D. (1998): *Projections of Population, Education, Labour Supply and Public Pension Benefits. Analyses with the Dynamic Microsimulation Model MOSART*, Sosiale og økonomiske studier 101, Statistisk Sentralbyrå.

Gravningsmyhr, H. A. (1995): Pensjonister, pensjon og skattlegging. Framskrivning av antallet pensjonister og pensjonsinntekt frem til 2030, *Økonomiske Analyser* 3/95, Statistisk sentralbyrå.

Lignings-ABC (2001): Skattedirektoratet.

Magnussen, O. (2002): Ingen lever av bruttoinntekt, Debatt og Innlegg, *Dagens Næringsliv*, 26. mars 2002.

Rønningen, D. og D. Fredriksen (2002): Beskatningen av pensjonister, Notater 2002/17, Statistisk sentralbyrå.

Ot.prp. nr. 17 (1965-66): Om lov om folketrygd, Sosialdepartementet.

St.meld. nr. 35 (1994-95): *Velferdsmeldingen*, Sosial- og helsedepartementet.

Aaberge, R. (1997): Interpretation of changes in rank-dependent measures of inequality, *Economic Letters* **55**, 215-219.